

Innerstädtische Raumbbeobachtung: ein kritischer Rück- und Ausblick

Göddecke-Stellmann, Jürgen; Lauerbach, Teresa; Winkler, Dorothee

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Göddecke-Stellmann, J., Lauerbach, T., & Winkler, D. (2021). Innerstädtische Raumbbeobachtung: ein kritischer Rück- und Ausblick. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 34(1), 98-105.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-72552-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Innerstädtische Raumbeobachtung – ein kritischer Rück- und Ausblick

Die Innerstädtische Raumbeobachtung (IRB) ist ein kommunalstatistisches Gemeinschaftsprojekt, das auf eine mehr als dreißig-jährige Geschichte zurückblicken kann. Das Projekt steht in der Tradition der Sozialindikatorenbewegung und will in den beteiligten Städten eine empirische Grundlage für die Beschreibung von gesellschaftlichen Strukturen und deren Veränderung schaffen. Über die Jahre ist es gelungen, eine in Deutschland einzigartige kommunalstatistische Datenbasis aufzubauen. Der Wert der IRB wird zunehmend auch in der Wissenschaft erkannt. Das Potenzial der IRB für kommunalstatistische Anwendungen wird jedoch noch nicht voll ausgeschöpft. Gerade aus dem Stadtvergleich können Erkenntnisse, zumal für die lokale Politikberatung, erzielt werden, die auf andere Weise nicht gewonnen werden können. Es müssen also Wege und Verfahren gefunden werden, dieses Potenzial zu erschließen.

Jürgen Göddecke-Stellmann

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.
Aufgabenschwerpunkte: kleinräumige Stadtbeobachtung,
Monitoring der Städtebauförderung
✉ juergen.goeddecke@bbr.bund.de

Teresa Lauerbach

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.
Aufgabenschwerpunkte: kleinräumige Stadtbeobachtung,
wissenschaftliche Begleitung des Städtebauförderungsprogramms „Sozialer Zusammenhalt“
✉ teresa.lauerbach@bbr.bund.de

Dorothee Winkler

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.
Aufgabenschwerpunkte: Datenakquise und Datenaufbereitung zu den Themen kleinräumige Stadtbeobachtung, Städtebauförderung und Verkehr
✉ dorothee.winkler@bbr.bund.de

Schlüsselwörter:

Innerstädtische Raumbeobachtung – kleinräumiger
Stadtvergleich – Monitoring – Indikatoren – Datensammlung

Die Anfänge der IRB

Wenn man aus der heutigen Sicht beurteilen will, welchen Stand das Projekt Innerstädtische Raumbeobachtung (IRB) erreicht hat, muss man sich vergegenwärtigen, mit welcher Motivation dieses Projekt vor mehr als 30 Jahren angegangen worden ist. Die Wurzeln der IRB reichen zurück bis in die späten 1980er Jahre (Böltken, Gatzweiler, Meyer 2007). Anstoß für den Aufbau der IRB war die Diagnose einer „Fehlstelle“ im statistischen System Deutschlands. Die Kommunalstatistik ist originäre Aufgabe der Kommunen. Jede Kommune gestaltet diesen Aufgabenbereich nach eigenen Erfordernissen und Ermessen. Dieser Umstand ist so lange irrelevant, wie keine interkommunale Vergleichsperspektive – egal ob auf gesamtstädtischer oder teilräumlicher Ebene – eingenommen wird. Erst wenn Stadtvergleiche in den Fokus rücken, werden die immanenten Hindernisse dieser in den Kommunen heterogen entwickelten Praxis sichtbar. Ein aus den späten 1980er Jahre stammender Flyer (vgl. Abb. 2), der als Informations- und Motivationsschrift an mögliche teilnehmende Städte der IRB gerichtet war, zeigt die Probleme klar auf:

„Vergleichende empirische Stadt- und Regionalforschung scheitert bislang in der Praxis häufig an zwei Grundvoraussetzungen. Erstens mangelt es an einheitlichen Datengrundlagen, die den direkten Vergleich zwischen Städten und ihren regionalen Bezügen zulassen. Zweitens ist selbst bei günstiger Datenlage die Vergleichbarkeit wegen der Unterschiedlichkeit des räumlichen Bezugs in Frage gestellt. Insbesondere verbietet es die Heterogenität von großen Städten, das Stadt- bzw. Gemeindegebiet undifferenziert als räumlichen Bezug zugrunde zu legen. Notwendig sind deshalb vergleichbare Informationen über vergleichbare räumliche Einheiten unterhalb der Gemeindeebene (Stadtteile).“

Abbildung 1: KOSIS-Schreiben von 1987

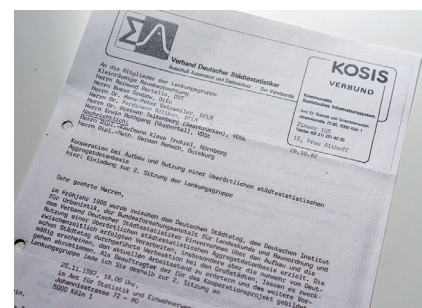
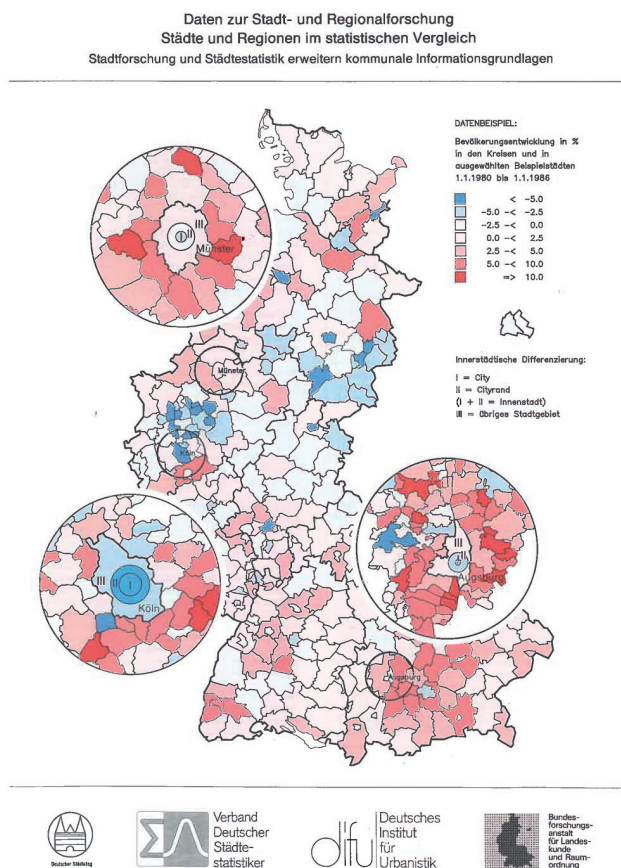


Abbildung 2: IRB-Flyer aus den 1980er Jahren



Mit dem Aufbau der IRB sollte dieser regional- und städtestatistischen Herausforderung begegnet werden. Zusammengefasst haben sich dazu der Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt), der Deutsche Städtetag (DST), das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und die damalige Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR), die eine Rahmenvereinbarung zur Kooperation verabschiedet und die Grundlagen des Projektes erarbeitet haben.

Das Ziel der Zusammenarbeit war primär darauf ausgerichtet, eine Datenbasis für eine überlokal vergleichende innerstädtische Raumbearbeitung aufzubauen, um so den beteiligten Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, ihre eigene Entwicklung mit der anderer Städte in innerstädtischer Differenzierung zu vergleichen. Diesem Anspruch entsprechend wurden ein Merkmalskatalog erarbeitet, vergleichbare Raumeinheiten festgelegt und eine abgestimmte Lagetypik für jede Stadt definiert. Für die BfLR lag der Vorzug der IRB darin, die Grenzen der amtlichen Statistik zu überwinden und bei den Großstädten eine sozialräumliche Differenzierung zu erreichen, die im Rahmen der Laufenden Raumbearbeitung nicht möglich gewesen wäre, denn die amtliche Statistik kannte zu diesem Zeitpunkt keine Differenzierung unterhalb der Gemeindeebene.¹

Das Statistische Amt der Stadt Stuttgart fungierte anfangs als koordinierende Stelle und war für die Sammlung, Aufbereitung und Bereitstellung der Daten zuständig, während die

BfLR die Daten nutzte, um Stadtentwicklungsprozesse aus kleinräumiger Perspektive zu analysieren und für die Politikberatung des Bundes zu nutzen.

Ende der 1990er Jahre standen viele Statistikstellen in den Kommunen aufgrund personeller Einsparungen und der Konzentration auf kommunale Pflichtaufgaben unter erheblichem Druck, was letztlich auch die bestehenden Kooperationsstrukturen bei der IRB ins Wanken brachte, so dass eine Unterbrechung bei der Projektarbeit eintrat. Mit einer veränderten Kooperationsstruktur – so übernahm das BBR als Nachfolgeeinrichtung der BfLR die Funktion als datensammelnde Stelle – und einer (leicht) geänderten Beteiligung der Städte konnte die IRB nach dem Jahr 2000 schrittweise „wiederbelebt“ werden (Böltken, Gatzweiler, Meyer 2007: 12 f.). Das Projekt hat sich seither stetig weiterentwickelt und konsolidiert.

Aktueller Stand der IRB

Während sich im Jahr 2002 47 Städte dazu bereitklärten, ihre kleinräumigen Daten für die IRB zu Verfügung zu stellen, beteiligen sich mittlerweile 56 Städte an der IRB. Während dieser Zuwachs einerseits erfreulich ist, bedeutet er aber auch, dass nicht für alle Städte Analysen bis zum Jahr 2002, dem ersten Berichtsjahr der zweiten IRB-Phase, rückreichend möglich sind, da manche Städte erst später zur IRB dazugekommen sind. In Abbildung 3 sind alle 56 Städte dargestellt. Außerdem zeigt die Karte, dass die meisten deutschen Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern mittlerweile an der IRB beteiligt sind. Unterhalb dieser Gemeindegrößenklasse nehmen nur noch vereinzelt Städte an dem Projekt teil.

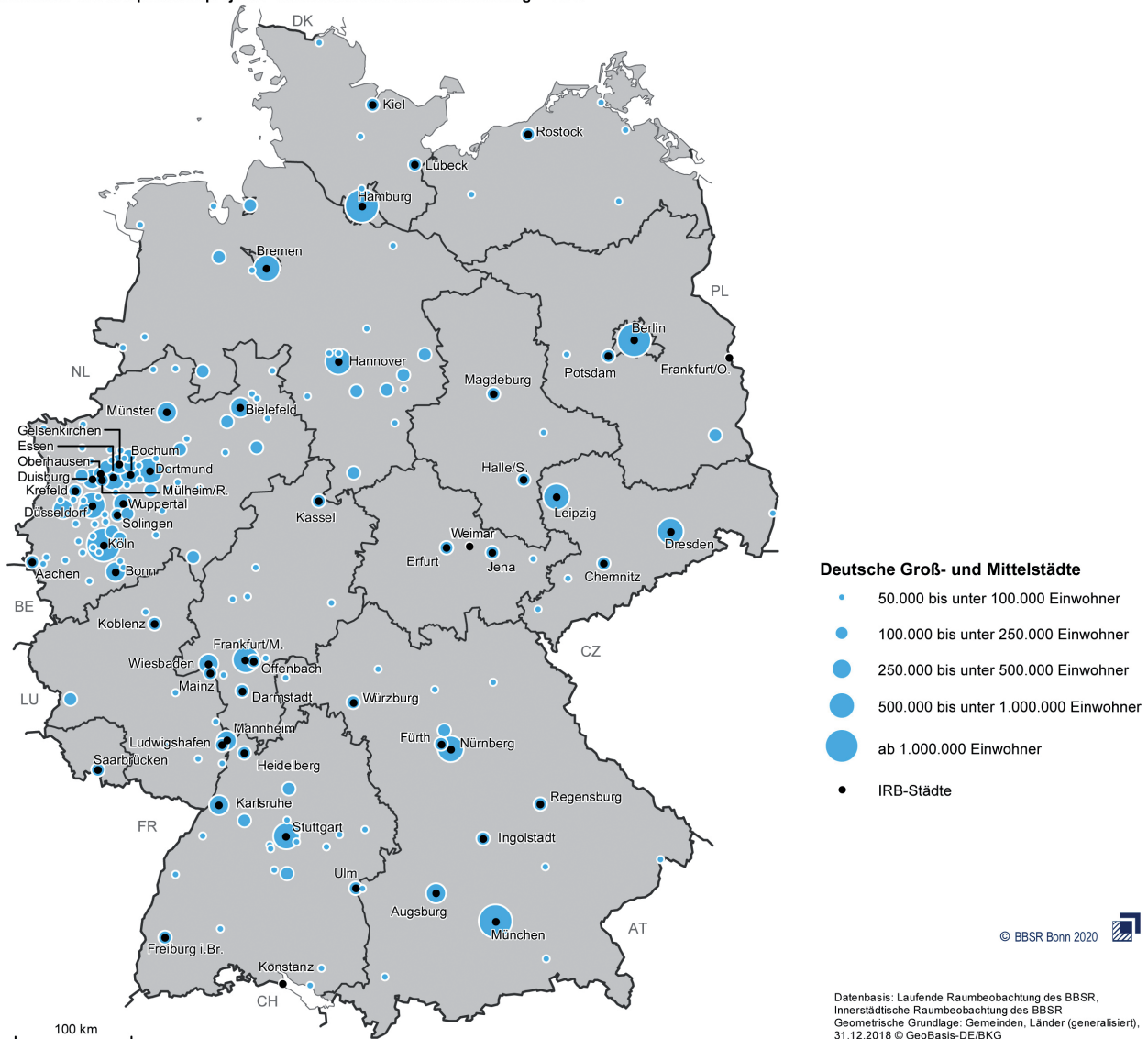
Im Berichtsjahr 2019 stehen für städtevergleichende Analysen fast 3.000 Stadtteile zur Verfügung. Je nach Stadt sind diese unterschiedlich groß. So reicht die Spannweite von 0 bis zu knapp 92.000 Einwohnern pro Stadtteil. Die durchschnittliche Stadtteilgröße liegt bei 8.000 Einwohnern, variiert aber von Stadt zu Stadt erheblich. So beträgt das Maximum der durchschnittlichen Stadtteilgröße je IRB-Stadt 18.000 Einwohner, das Minimum liegt bei 2.000 Einwohnern.

Jährlich werden über 400 Merkmale erhoben. Aufgrund von verschiedenen Änderungen hat sich die Zusammensetzung der Merkmale über die Jahre hinweg verändert, ist aber im Kern weitgehend konstant geblieben, sodass für viele Variablen lange Zeitreihen vorliegen. Die IRB steht damit ganz in der Tradition der Sozialindikatorenbewegung und ihren Konzepten zur gesellschaftlichen Dauerbeobachtung (Zapf 1977).

Anpassungen des Merkmalskatalogs erfolgten aus unterschiedlichen Gründen. So führte beispielsweise im Jahr 2015 eine Ausdifferenzierung der Staatsgruppen bei der Erhebung ausländischer Einwohner nach ausgewählter Staatsangehörigkeit zu einer Veränderung im Merkmalskatalog. Teilweise zielen diese Änderungen auf eine verbesserte Auswertbarkeit der Daten ab. Es gibt aber auch Anpassungen am Merkmalskatalog, die auf Änderungen in der Gruppenzugehörigkeit (z.B. Kroatien mit dem Beitritt zur EU im Jahr 2013) und auf

Abbildung 3: IRB-Städte, Stand 2020

Teilnehmerstädte des Kooperationsprojekts "Innerstädtische Raumbeobachtung" - 2020



Gesetzesänderungen (z.B. Lebenspartnerschaften) oder der Datenverfügbarkeit zurückzuführen sind und damit durchgeführt werden müssen. Durch die Änderung des Basisvertrages „Arbeitsmarktdaten in kleinräumiger Gliederung“ seitens der Bundesagentur für Arbeit (BA) und die damit einhergehende Einführung strikter Datenschutzbestimmungen können die IRB-Städte nicht mehr alle Merkmale wie ursprünglich definiert bereitstellen. Der Merkmalskatalog musste damit an die neuen Bedingungen angepasst werden. Teilweise mussten die IRB-Städte auch die Lieferebene anpassen und Stadtteile zu größeren Einheiten zusammenfassen. Bei einigen Städten führt dies dazu, dass die Daten auf zwei verschiedenen Gebietsständen bereitgestellt werden, was die gemeinsame Auswertung von BA-Daten und den originären kommunalen IRB-Daten – vor allem für externe Nutzer – erschwert.

Dies gilt auch für die geometrischen Grundlagen, bei denen die unterschiedlichen Lieferebenen zu Schwierigkeiten führen können. Nichtsdestotrotz ist es erfreulich, dass mittlerweile für 49 Städte die Geometrien der IRB-Stadtteile zur Verfügung stehen, um für wissenschaftliche Auswertungen und Verschneidungen mit anderen raumbezogenen Daten genutzt werden zu können. 31 Geometrien stammen dabei aus den OpenData-Angeboten der Städte. Weitere 18 Städte haben die Freigabe erteilt, dass die amtlichen Geometrien, die dem BBSR vorliegen, für wissenschaftliche Zwecke weitergeben werden dürfen. Dies erweitert die Auswertungsmöglichkeiten der IRB-Daten, da durch Verschneidungen mit anderen Datengrundlagen auf Basis der IRB-Geometrien die Anzahl der auf IRB-Ebene verfügbaren Daten zunimmt.

Resonanz in der Wissenschaft

Die IRB stellt in ihrer jetzigen Ausprägung eine in Deutschland einzigartige Datenbasis bereit, deren Wert nicht nur in der Städtestatistik selbst bekannt ist, sondern auch in der Wissenschaft mehr und mehr Anerkennung findet, da für zahlreiche Analysen Daten auf Gemeindeebene zu grobkörnig sind und die kommerziell angebotenen kleinräumigen Daten wie etwa PLZ-Gebiete für wissenschaftliche Untersuchungen weniger geeignet sind. Die IRB bündelt Daten für 56 (Groß-)Städte und macht somit stadtvergleichende Analysen möglich. Zudem ist die lange Zeitreihenfähigkeit seit 2002 (teilweise sogar bis in die 1980er Jahre zurück) eine wichtige Eigenschaft, die die Beobachtung langfristiger Entwicklungen ermöglicht.

Schon seit einigen Jahren besteht für wissenschaftliche Institutionen und Forschungseinrichtungen die Möglichkeit, die Daten der IRB für wissenschaftliche Analysen und Publikationen auf der Grundlage einer gemeinsam mit den Städten erarbeiteten Nutzungsvereinbarung, die die Konditionen der Datenweitergabe regelt, zu nutzen. Über die Jahre lässt sich hier eine Evolution beobachten: Ging es bei anfänglichen Anfragen oft um die Lagetypzuordnung für einzelne Städte oder einfache deskriptive Auswertungen, werden die Daten inzwischen immer häufiger für komplexere Mehrebenenanalysen von hochrangigen wissenschaftlichen Instituten wie dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (wzb), dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) oder verschiedenen Max-Planck-Instituten angefragt.

Dafür gibt es wahrscheinlich mehrere Gründe. Es dauert oft viele Jahre bis ein Datensatz in der Wissenschaft breitere Bekanntheit erlangt, da es Referenzprojekte bedarf, die interessante Analysen mit dem Datensatz durchführen und somit das Potenzial und die Möglichkeiten der Daten für weitere wissenschaftliche Forschungsarbeiten aufzeigen. Eine Publikation, die durch ihre sehr medienwirksame Veröffentlichung 2018 viel Aufmerksamkeit erhalten hat, war die wzb-Studie „Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten“ von Marcel Helbig und Stefanie Jähnen (Helbig, Jähnen 2018). Die Studie untersucht, wie sich soziale Segregationstendenzen im Zeitraum zwischen 2002 und 2014 in deutschen Großstädten entwickelt haben und versucht anhand multivariater Analysen die Bestimmungsfaktoren sozialer Segregation zu identifizieren.

Aktuell werden die IRB-Daten in einer Reihe von Projekten genutzt, deren thematischer Fokus hier nur kurz angerissen werden soll. Neben der Studie von Helbig und Jähnen beschäftigen sich auch diverse andere Forschungen mit dem Thema (residentieller) Segregation, in Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung, steigenden Immobilienpreisen oder auch auf europäischer Ebene. Zudem gibt es erste Analysen, in denen die IRB-Daten mit neuen Datenquellen, in diesem Fall mit Twitter-Daten, verknüpft werden, um Kommunikationsmuster mit soziodemografischen Daten zu hinterlegen. Seit 2019 liegen für einen Großteil der Städte die georeferenzierten Stadtteilgrenzen vor und sind auch für die Nutzung durch die

Wissenschaft freigegeben. So ergibt sich die Möglichkeit der Verschneidung der IRB-Daten mit weiteren georeferenzierten Daten. Dies ist sicher ein weiterer Aspekt, der die Nutzung von IRB-Daten für viele Wissenschaftler attraktiver macht. Hierdurch haben sich interessante Auswertungsmöglichkeiten ergeben, etwa die Verschneidung mit Umfragedaten des SOEP bzw. weiteren Panelbefragungen oder mit Umweltdaten. Häufig dienen die IRB-Daten dabei nur als Kontextinformation, um etwa Modelle zu prüfen, und fließen nur als Hintergrundinformation in die Analysen ein.

Vor dem Hintergrund der gewachsenen Nachfrage aus der Wissenschaft hat das BBSR das Datenangebot weiter professionalisiert und eine IRB-Dokumentation erarbeitet, die die Arbeit mit den Daten erläutern und vereinfachen soll. Sie wird regelmäßig aktualisiert und an Neuerungen angepasst. Damit orientiert sich das Datenangebot an üblichen wissenschaftlichen Standards.

Die IRB als stadtvergleichendes Werkzeug für die Kommunalstatistik

In der Rückschau auf die Anfänge der IRB und die damals formulierten Ziele ergibt sich ein durchaus heterogenes Gesamtbild. Über die Jahre ist es gemeinschaftlich gelungen, die IRB auf eine solide Basis zu stellen, das Knowhow der Städte und des BBSR zum Vorteil des Projektes zusammenzubringen und funktionsfähige Arbeitsweisen und Kooperationsstrukturen zu entwickeln. Gleichwohl gilt es sich einzugestehen, dass das Potenzial der IRB als stadtvergleichende Datenbasis für kommunale Verwendungszusammenhänge (noch) nicht ausgeschöpft worden ist, was auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein mag. Das BBSR verfügt über keinen systematischen Überblick dazu, aber aus Gesprächen und Rückmeldungen einzelner Kolleginnen und Kollegen aus den beteiligten Städten lässt sich folgendes Bild zeichnen:

- **Ressourcen:** Viele kommunale Statistikämter oder -stellen verfügen über knappe Personalressourcen, die Analysen über das Tagesgeschäft hinaus kaum erlauben. Die Einarbeitung in den IRB-Datensatz sowie die Vorbereitung und Durchführung von Auswertungen erfordern zeitliche Ressourcen, die oftmals nicht zur Verfügung stehen.
- **Auftragslage und Aufgabenspektrum:** Die Arbeit der Kommunalverwaltung ist naturgemäß auf die eigene Stadt und ihren Zuständigkeitsbereich ausgerichtet. Stadt- bzw. stadtteilvergleichende Analysen sind ein Aufgabengebiet, das bisweilen der besonderen Begründung bedarf, da es nicht zu den Kernaufgaben gehört. Die Städtestatistik ist darüber hinaus in den beteiligten Städten sehr unterschiedlich organisiert und weist ein breites Aufgabenspektrum auf, was von der Erfüllung von Pflichtaufgaben bis zu anspruchsvollen Stadtforschungsaufgaben reicht und Politikberatungsfunktionen einschließt. Je nachdem variiert der Nutzen der IRB aus kommunaler Sicht.
- **Leistungsvergleiche:** Stadtvergleiche können negative Konnotationen auslösen, da sie Differenzen aufzeigen. Zumal auf der stadtpolitischen Ebene bestehen Sensibili-

täten vor allem da, wo Stadtvergleiche und die aufgezeigten Differenzen auf ein Besser oder Schlechter reduziert werden. Bisweilen erwachsen daraus in der stadtinternen Kommunikation Komplikationen, die zusätzliche Zeit und Aufmerksamkeit binden.

- **Aktualität der Daten:** Zum anderen können die Daten der IRB nicht dieselbe Aktualität aufweisen wie in den Städten selbst, da die Datenbereitstellung und -plausibilisierung zeitlich verzögert erfolgt. Häufig sind diese Daten dann z.B. für Anfragen aus dem Stadtrat nicht mehr aktuell genug.
- **Datenspektrum:** Zudem ist das Spektrum an Daten in der IRB auf einen Merkmalskatalog begrenzt, der nur einen Teil der in den statistischen Ämtern vorliegenden Daten abbildet. Somit können die Städte mit ihren eigenen Daten sehr viel detaillierte Auswertungen durchführen, die mit Daten der IRB nicht möglich sind.

Bisher gibt es nur vereinzelt Beispiele aus Städten, die bereits umfangreichere Analysen mit den Daten der IRB durchgeführt haben. Hier kann z.B. auf die Auswertungen aus Augsburg verwiesen werden, die mit den IRB-Daten ein Städtecluster erarbeitet haben, um Entwicklungen in Augsburg vergleichbaren Städten in ihrem Cluster gegenüberstellen zu können (Gleich, Staudinger 2013). Diese aufwändigen Analysen sind aber eher die Ausnahme geblieben.

Das BBSR hat über die letzten Jahre verschiedene Angebote erarbeitet, die Stadtvergleiche anbieten. Zum einen erhalten die 56 teilnehmenden Städte jährlich einen Jahresbericht, der die Entwicklungen des Projekts für das zurückliegende Jahr zusammenfasst. Dieser enthält einen Datenanhang, in dem die wichtigsten Basisindikatoren wie etwa die Bevölkerungsentwicklung einzeln für jede Stadt nach Lagetyp aufgeführt werden. So können ein erster interkommunaler Vergleich und eine Datenkontrolle stattfinden. Durch die Bereitstellung im PDF-Format sind die Struktur und das Design der Auswertungen allerdings vorgegeben und können nicht individuell angepasst werden.

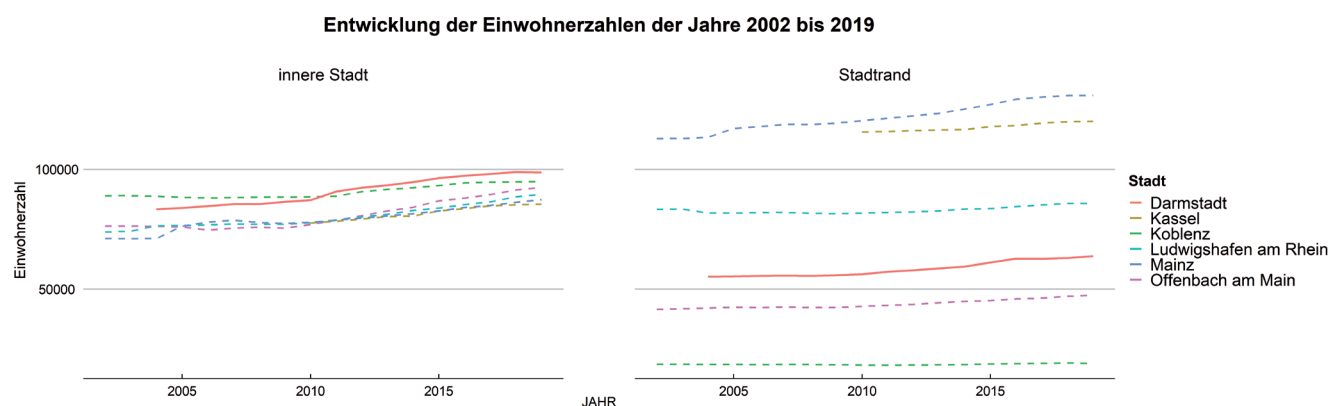
Hierzu bietet das vom BBSR entwickelte Stadtvergleichstool, das mit der Freeware Tableau Reader bearbeitet werden kann, die Möglichkeit. Darin wurden über 60 verschiedene Indikatoren so aufbereitet, dass sich der Nutzer die für ihn passenden Komponenten über Filter zusammenstellen kann. Allerdings ist auch hier die Darstellungsform der Entwicklung der Indikatoren in Form von Liniendiagrammen und der Anzeige der Städte nebeneinander voreingestellt. Es können lediglich die Indikatoren, mit welcher Stadt man sich vergleichen möchte und die kleinräumige Ebene gewählt werden. Auch wenn die Flexibilität bei diesem Tool höher ist, bergen insbesondere die Software, die nicht in allen beteiligten Städten eingesetzt werden kann oder darf, und auch die etwas „sperrige“ Anzeige nach wie vor Hindernisse, sodass das Tool dem Anschein nach nur eingeschränkt genutzt wird.

Alles in allem zeigt sich, dass für die IRB noch nicht die geeigneten Wege gefunden worden sind, für die beteiligten Kommunen nützliche Auswertungen zu entwickeln, die ohne nennenswerten Aufwand in der jeweiligen Stadt Verwendung finden können. Bedarfsgerechte Routinen, die diese Reduktion des Aufwandes leisten, sind noch nicht entwickelt worden. Folgende Anforderungen zeichnen sich ab:

- Kommunikative Anschlussfähigkeit / Relevanz der stadtvergleichenden Auswertungen,
- (leichte) Integrierbarkeit in eigene kommunale Produkte oder Vorlagen,
- technische Offenheit der eingesetzten (Standard-)Routinen.

Auch wenn wir in einem „Zeitalter der Vergleichung“ leben (Heintz 2016) und Vergleichen überall begegnen, bedeutet dies nicht zugleich, dass alle durchgeführten Vergleiche sinnvoll sind und eine Relevanz in sich tragen. Es gilt gewisse Regeln einzuhalten, damit Vergleiche Akzeptanz finden, und es gilt sich auch darüber klar zu werden, welche Funktion der Vergleich erfüllen soll, ob er sich an die politische Spitze oder Gremien wendet oder ob er der Information anderer Fachämter dient.

Abbildung 4: Darstellung von Veränderungen absoluter Größen im Zeitverlauf



Quelle: Innerstädtische Raumbeobachtung; ein Gemeinschaftsprojekt von 56 kommunalstatistischen Ämtern bzw. Stellen und dem BBSR
Datengrundlage: Kommunalstatistiken der beteiligten IRB-Städte

Diese Fragen kann das BBSR als Bundesinstitut nicht für die IRB-Städte beantworten. Die beteiligten Städte selbst sind gefragt, Bedarf und Anforderungen an stadtvergleichende Auswertungen der IRB zu artikulieren. Sie müssen abschätzen, wo verwaltungsinterne Verwendungszusammenhänge bestehen, wo und in welcher Form Stadtvergleiche eingebracht werden können. Um das Potenzial der IRB aufzuzeigen, sollen im Folgenden beispielhafte Auswertungen kurz vorgestellt werden. Betont werden muss: Es handelt sich um prototypische Anwendungen, nicht um Endprodukte.

Die Funktion des ersten Beispiels (vgl. Abb. 4) liegt mehr darin, absolute Größenordnungen und deren Veränderung über die Zeit zu verdeutlichen. Anders als bei der Betrachtung relativer Veränderungen fällt bei diesem Zugang die Veränderungsdynamik nicht so sehr ins Gewicht. Trotzdem werden Trends sichtbar und es lassen sich auch Probleme in den Datenreihen erkennen. Diese Art der Darstellung und Auswertung ist auf den amtsinternen Gebrauch ausgerichtet. Die Umsetzung ist mit R und R-Shiny erfolgt. Es kann eine Stadt, die farblich (rote Linie) hervorgehoben wird, ausgewählt und mit anderen Städten verglichen werden, wobei eine kombinierte Auswahl über die beiden Merkmale Bundesland und Stadtgröße erfolgt.

Das zweite Beispiel (vgl. Abb. 5) ist darauf ausgerichtet, einfach und übersichtlich die Positionierung einer IRB-Stadt in Bezug auf die Ausprägung eines Indikators darzustellen.² Hier wird der Anteil der SGBII-Leistungsempfänger/innen für verschiedene Städte und zwei Zeitstände im Vergleich dargestellt. Über eine vorgelagerte Filterung kann eine Stadt (blauer Punkt) und eine definierte Vergleichsgruppe (graue Punkte) ausgewählt werden. In diesem Fall handelt es sich um die an der IRB beteiligten NRW-Städte. Label zur Identifikation der Städte können

angebracht werden. Auch weniger statistisch Erfahrenen wird so die inhärente Information verdeutlicht und kann, unterstützt durch die fachliche Interpretation und Einordnung des Statistischen Amtes³, in die verwaltungsinterne Kommunikation eingebracht werden. Im Bedarfsfall ließe sich auch eine textliche Erläuterung direkt in die vorgefertigte Abbildung integrieren. Dieser Schritt ließe sich jedoch nur teilautomatisieren, woraus ein individueller Anpassungsbedarf entstünde.

Das dritte Beispiel (vgl. Abb. 6) zeigt auf, wie sich Entwicklungsverläufe vergleichend darstellen lassen. Der demografische Wandel trifft als übergeordneter gesellschaftlicher Trend alle Städte. Die Entwicklungen in der eigenen Stadt sind bekannt und können differenziert beschrieben werden. Mit der IRB könnte, sofern vorgefertigte Auswertungen leicht genutzt werden könnten, die Spezifik der eigenen Stadt in Kontrast zum Verlauf anderer Städte gesetzt werden. Auch in diesem Fall wird die eigene Stadt visuell hervorgehoben und zur Entwicklung in den anderen ausgewählten Städten in Kontrast gesetzt. Basis sind in diesem Beispiel die ostdeutschen IRB-Städte. Während beim Jugendquotienten die Unterschiede relativ gering ausfallen, zeigen sich beim Altenquotienten erhebliche Unterschiede über alle drei Lagetypen. Dieser Befund könnte in die Politikberatung eingebracht werden, in dem empirisch fundiert stadtspezifische Besonderheiten, d.h. Abweichungen vom übergeordneten Trend, nachvollzogen und beurteilt werden können.

Eine ganz eigene Qualität hätte die Ausarbeitung streng kleinräumig orientierter Auswertungen. Nicht die Stadt und die Zugehörigkeit eines Stadtteils zu einer konkreten Stadt stehen im Fokus der Betrachtung, sondern bestimmte Eigenschaften oder Funktion eines Stadtteils. Bei diesen Auswertungen ginge

Abbildung 5: Darstellungsmöglichkeit Positionsbestimmung einer Stadt im Städtevergleich

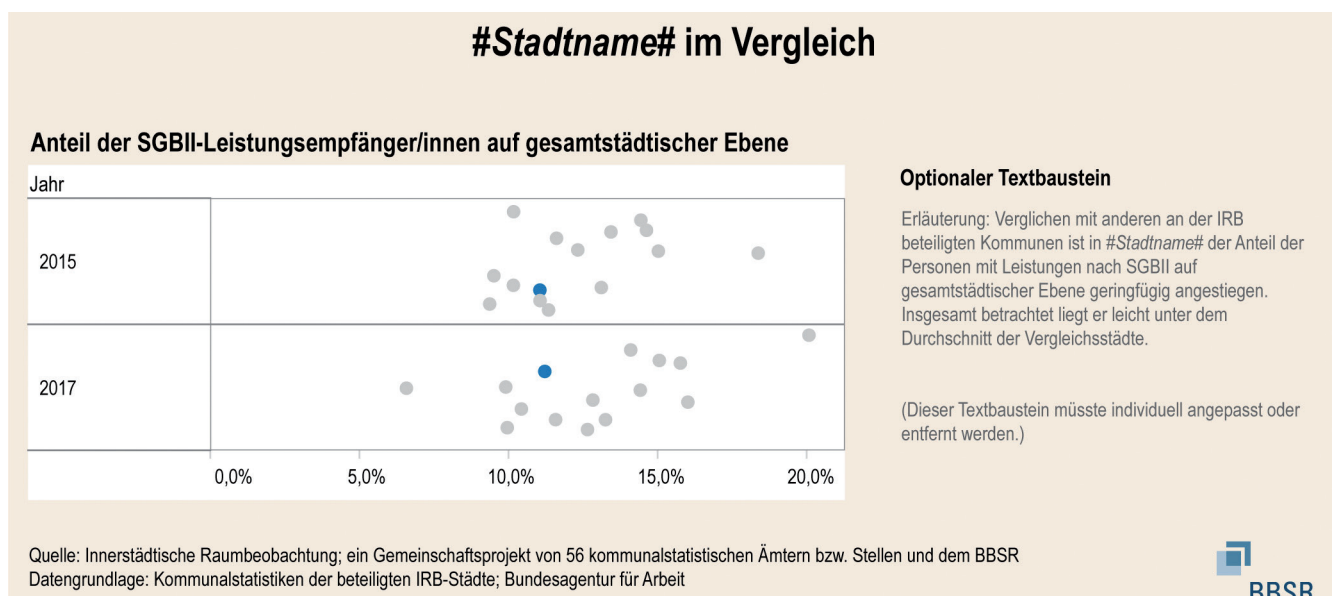
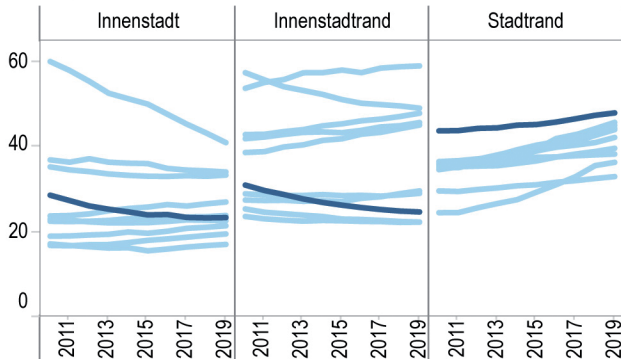


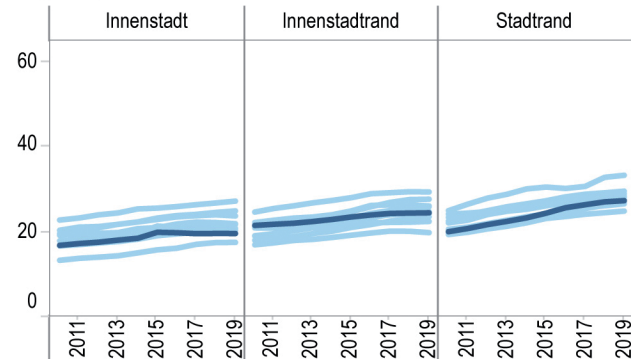
Abbildung 6: Darstellungsmöglichkeit des Entwicklungsverlaufs einer Stadt im IRB-Vergleich

Innerstädtische Raubeobachtung (IRB) Kommunalstatistische Daten im Vergleich

Altenquotient 2010 - 2019



Jugendquotient 2010 - 2019



Quelle: Innerstädtische Raubeobachtung; ein Gemeinschaftsprojekt von 56 kommunalstatistischen Ämtern bzw. Stellen und dem BBSR
Datengrundlage: Kommunalstatistische Daten der beteiligten IRB-Städte



es darum, für Stadtteile mit einer definierten Charakteristik zu prüfen und darzustellen, was stadtübergreifend betrachtet, typische Entwicklungsmuster sind und was davon abweichende wären. Man könnte auf diese Weise „Referenzwerte“ schaffen, mit denen Stadtentwicklungsprozesse eingeordnet und Abweichungen davon beurteilt werden können. Wie entwickeln sich innenstadtnahe Stadtteile mit hohen Anteilen junger Familien? Was passiert in sog. Ankunftsquartieren? Dies würde voraussetzen, dass man über einen Fundus an akzeptierten Stadtteiltypen verfügt oder sich auf bestimmte Abgrenzungskriterien verständigt, die in Auswertungsroutinen eingebracht werden können. Die Lagetypik wäre ein Ansatz dazu, greift aber nicht bei allen Themen und ist in manchen Fällen auch nicht die relevante Dimension. Insofern wären hier noch Vorarbeiten zu leisten und Mittel und Wege zu finden, wie man in stadtteilorientierten Fragestellungen die IRB-Daten gezielt für Erkenntnisgewinne nutzen kann.

An diese standardisierten Auswertungsroutinen müssen einige Anforderungen gestellt werden, damit sie für die Städte von Nutzen sein können. Zum einen sollte eine inhaltliche Anbindung vorhanden sein, das heißt das Tool muss stadtpolitisch relevante Fragestellungen in den Städten aufgreifen, die – etwas abstrakt mit den Begriffen der soziologischen Systemtheorie formuliert – Anschlusskommunikation erzeugen. Die interessantesten Analysen nutzen niemandem, wenn sie nicht dazu führen, dass über das Thema diskutiert wird oder sie als Entscheidungsgrundlage für weitere Handlungen dienen. Um Anschlusskommunikation herzustellen, müssen die Analysen – sei es durch Visualisierungen oder andere Darstellungsformen – intuitiv auch für statistische Laien verständlich und – soweit möglich – flexibel an die lokalen Bedarfe anpassbar sein. Über Filterungen bzw. vorherige Einstellungen sollten möglichst

schnell und unkompliziert die gewünschten Indikatoren, Zeitstände, Raumabgrenzungen oder Vergleichsgruppen auswählbar sein. Wünschenswert wäre auch die Erarbeitung eines „Corporate Design“, um den Wiedererkennungswert als kommunalstatistisches Gemeinschaftsprojekt im Verband der deutschen Städtestatistiker (VDSt) zu stärken.

Nicht unterschlagen werden soll eine mögliche Nebenfolge solcher neuen Auswertungsoptionen, wenn die Auswertungen über den engeren Kreis der Statistischen Ämter hinaus kommuniziert werden, nämlich inhaltliche Rückfragen der Art, dass nach den Ursachen, nach erklärenden Faktoren gefragt wird. Insofern ist über die reine Technik hinaus auch immer dieser über die reine Deskription hinausgehende Schritt mitzudenken. Auch hierfür gilt es sich Gedanken zu machen.

Die Erarbeitung solcher Auswertungsroutinen kann nur gemeinschaftlich in enger Abstimmung zwischen den Städten und dem BBSR erfolgen. Letztlich wissen nur die Städte selbst, welche Themen und Darstellungsformen für einen Stadtvergleich interessant sein können. Welche Indikatoren, die aus den Daten der IRB errechnet werden können, werden besonders häufig in der Verwaltung, Kommunalpolitik oder Stadtgesellschaft nachgefragt? Welche Darstellungsformen werden bevorzugt, um zeitliche Verläufe oder Strukturunterschiede eingängig zu verdeutlichen? Auf Ebene der Stadtteile oder des innerstädtischen Lagetyps? Mit welchen Städten möchte man sich vergleichen? Mit Städten aus derselben Region oder demselben Bundesland? Mit Städten in derselben Größenklasse? Oder nur mit dem direkten Nachbarn? Diese Fragen sollten gemeinsam erörtert werden, damit die erarbeiteten Auswertungsroutinen am Ende einen Großteil der Städte in ihrer Arbeit unterstützen und Stadtvergleiche schnell und unkompliziert möglich machen.

Fazit

Der spezifische Konstruktionsvorteil der IRB ist, dass sie in dem gegebenen Rahmen eine Dauerbeobachtung von Stadtentwicklungsprozessen auf kleinräumiger Ebene ermöglicht. Der inhaltliche Aufbau der IRB deckt ein breites Themenspektrum ab, selbst wenn die eine oder andere Lücke zu konstatieren ist. Vielfach liegen lange Zeitreihen für Trendanalysen vor. Sozialräumliche Prozesse und deren Entwicklungsrichtungen sind aufgrund dieser Anlage gut beschreibbar und in ihrer Dynamik stadtvergleichend beurteilbar. Erst dadurch wird die Spezifik einzelner Städte überhaupt sichtbar. Damit bietet die IRB trotz der oben genannten Nachteile einen unschätzbaren Vorteil für die beteiligten Städte, nämlich Besonderheiten und Gleichförmigkeiten zu erkennen, um daraus Rückschlüsse für die eigene Stadt und deren Entwicklung zu ziehen.

Damit geht auch der Anspruch einher, stadtvergleichende Auswertungen für die Politikberatung auf kommunaler Ebene zu nutzen. Jedenfalls dort, wo es nützlich und der Stadtvergleich angebracht ist. Die IRB bietet darüber hinaus die Möglichkeit, Stadtteilentwicklung (Stadtteiltypen) auf einer breiteren Basis zu untersuchen, um Muster und Verlaufsformen statistisch besser abbilden zu können. Und, um noch einen letzten Aspekt einzuführen, nicht vergessen werden darf, dass es sich bei der IRB um kommunalstatistische Daten handelt, die hohe Standards einhalten und auf Basis von verbindlichen Vorgaben produziert werden. In der Politikberatung ist dies ein zu reklamierender Vorteil, den nicht alle auf dem „Datenmarkt“ befindlichen Zahlen aufweisen. Man kann diesen Zahlen vertrauen (Mau 2019: 28). Die Politikberatungsfunktion ist in den beteiligten Städten jedoch nicht in gleicher Weise ausgeprägt, was es zu berücksichtigen gilt. Vielleicht aber können an der einen oder anderen Stelle Befunde aus der IRB eingebracht werden, wenn der Aufwand vor Ort auf ein Minimum reduziert ist und ein inhaltlich sinnvolles Angebot vorliegt.

Das BBSR steht als Partner bereit, gemeinsam mit interessierten Kolleginnen und Kollegen aus den beteiligten Städten die hier nur angerissenen Überlegungen weiterzuentwickeln und

zu konkretisieren. Um das Projekt und auch die ursprüngliche Motivation dahinter weiter voranzutreiben, sollte es Ziel des Gemeinschaftsprojekts sein, die Potenziale des Datensatzes für kommunale Verwendungszusammenhänge weiter auszubauen. Der Aufwand, dies sollte deutlich geworden sein, würde sich lohnen.

Ziel sollte es sein, Auswertungsroutinen für verschiedene Softwareprodukte wie SPSS, R oder Tableau zu entwickeln, die den Städten für verschiedene Anlässe schnell und unkompliziert stadtvergleichende Analysen bereitstellen können und deren Ergebnisse in Form von gängigen Bilddateien (jpg, png etc.) leicht in Dokumente eingebaut werden können. Hierzu ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Städten und dem BBSR nötig, um ein bedarfsgerechtes und zielführendes Angebot erarbeiten zu können. Man könnte auch darüber nachdenken, Synergien zu erzeugen. So ließe sich beispielweise eine Kooperation mit der neuen KOSIS-Gemeinschaft R denken. Klar ist, die zeitlichen Ressourcen, die in solch ein Projekt eingebracht werden können, sind überall eng begrenzt. Zum Einstieg wäre sinnvoll, mit Themenstellungen zu beginnen, die in ihrem Komplexitätsgrad nicht zu anspruchsvoll sind, um Erfahrungen zu sammeln und einen „pragmatischen“ Einstieg zu erlauben. Corona hat gezeigt, dass neue Formen der Zusammenarbeit wie Videokonferenzen eine effiziente Projektarbeit ohne aufwändige Präsenztermine ermöglichen. Für ein eher technisch ausgerichtetes Vorhaben wie das hier angedachte, ließe sich der Aufwand so für alle Beteiligten erheblich reduzieren. Interessierte sind herzlich eingeladen, sich beim BBSR zu melden.

- 1 Im Rahmen des Zensus 2011 wurden erstmals auch ausgewählte Daten auf unterschiedlichen Rasterebenen bereitgestellt. Diese Form der Datenbereitstellung umfasst somit auch untergemeindliche Gebietseinheiten.
- 2 Das zweite und dritte Beispiel wurde mit der Software Tableau erstellt.
- 3 Ggfs. auch im Zusammenspiel mit anderen Fachämtern.

Literatur

Böltken, Ferdinand; Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin (2007): Das Kooperationsprojekt „Innerstädtische Raumbbeobachtung“: Rückblick, Ausblick, Ergebnisse. Informationsgrundlagen für Stadtforschung und Stadtentwicklungspolitik. In: BBR (Hrsg.): Innerstädtische Raumbbeobachtung: Methoden und Analysen, Bonn. – <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58554-6>

Gleich, Andreas; Staudinger, Thomas (2013): Städtevergleich auf Basis von Clusteranalysen am Beispiel der Demografie-Berichterstattung.

In: BBSR (2013): StadtZoom – Analysen kleinräumig vergleichender Stadtbeobachtung, Informationen zur Raumentwicklung 6.2013. – auch: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2013/6/Inhalt/DL_Gleich_Staudinger.pdf

Heintz, Bettina (2016): „Wir leben im Zeitalter der Vergleichung.“ Perspektiven einer Soziologie des Vergleichs. In Zeitschrift für Soziologie, Jg. 45, H. 5, S. 305–323.

Helbig, Marcel; Jähnen, Stefanie (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer

Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. Discussion Paper P 2018–001. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin. – auch: <https://hdl.handle.net/10419/179001>

Mau, Steffen (2019): Das metrische Wir. Über die Quantifizierung des Sozialen. Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Zapf, Wolfgang (Hg.) (1977): Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung. Frankfurt a.M.